

# 清代州的政区分等与知州选任的量化分析

## 作者:

胡存璐,中国人民大学清史研究所博士生; 胡恒,中国人民大学清史研究所副教授; 陈必佳,中国人民大学清史研究所博士后; 康文林,香港科技大学社会科学部教授。

**摘要:** 清朝于雍正年间创设政区分等制度,直隶州、散州作为统县政区与县级政区,虽数量不及府与县,但其政区分等及知州选任均各具特色。借助新修《清史·地理志》中新整理的州的政区分等数据,可知直隶州缺分集中于要缺和中缺,而最要缺和简缺较少,体现出直隶州在府级政区中较为适中的地位。一般而言,直隶州、散州的“冲繁疲难”与最要缺、要缺、中缺和简缺的对应关系较好;不合理想制度设计的特例占比,直隶州为15.4%、散州为19.4%,绝大部分与苗疆缺、沿河缺、边缺等特殊官缺设置有关。直隶州知州属于题调缺的占比82.1%,比例远超过府,这与清朝政区分等之初直隶州全部设定为督抚题调有关,后虽部分改为部选缺,但题调缺大多保留了下来。散州知州题调缺比例也达到45.1%,为督抚所掌握。州的这种缺分结构使得知州成为知县晋升较为重要的去处。通过提取《缙绅录》数据库300余万条记录中37320条直隶州、散州知州的记录,追踪其来源、升转与最终任职,证明知州多来自于地方晋升而非京官外放,与知府有很大不同,且晋升来源中知县比例最高。在研究县级官员晋升乃至整个地方官员流动体系中,知州理应引起学界更多重视。

**关键词:** 直隶州; 散州; 缺分等第; 知州选任; 《缙绅录》数据库

## 0. 引言

政区分等是中国古代统治者针对政区在地理位置、赋税人口、政务民风等方面的治理差异,将其分为不同等级、予以分类管理的一项制度,在各历史时期既有延续又有变革。至清代,政区分等制度日趋完善,这就是习称的“冲繁疲难”。学界对这一制度产生的背景及其演进过程研究较为深入,不过主要是对制度本身的历时性研究。政区分等制度设计的初衷并不仅仅在于确立政区之间的等级差异,更重要的目的在于通过这一制度建立起不同序列官员的选任机制,包括晋升、迁转等方面。如何从动态的官员流动角度把握这一制度的本质,现有研究仍然存在较大的薄弱环节。

以往由于缺乏清朝官员数据库,这一研究工作开展的条件并不具备,最近这一情况有所改观。香港科技大学李中清—康文林团队已将清代保存下来的连续性、系统性的官员资料——《缙绅录》建置为数据库(《中国历史官员量化数据库—清代》,英文简称“CGED-Q”,以下仍延其旧称“《缙绅录》数据库”),首批数据(1901-1912年)业已在香港科技大学图书馆和中国人民大学清史研究所“清史数据共享平台”公开,为从量化角度研究清朝官员选任提供了数据基础。胡恒等已尝试结合《缙绅录》数据库及其他数据,对清朝政区分等的空间分布及地方官员选任机制进行分析,对知府和知县也分别做过个案研究。[清朝地方政区中,府级政区为府、直隶州、直隶厅,县级政区为散州、散厅、县。由于厅的长官——“同知”和“通判”的数据在《缙绅录》数据库中并不容易清理,研究难度较大,故在知府和知县的研究之后,为进一步理解清朝不同类型地方官员的选任机制,“州”便成为可行的研究对象。

值得注意的是,州分为两类:直隶州为府级单位,但其数量、分布、政区等第以及知州的选任方式与府存在较大差别;散州为县级政区,但散州知州品级高于知县,晋升途径也与之不同。本文将同时对直隶州及散州的政区分等以及直隶州、散州知州的选任进行分析。另外,土知州不在研究之列。

## 1 清代州、知州的数据来源

“州”作为一种地理区划，源远流长，最早见于《尚书·禹贡》《周礼·职方》《尔雅·释地》等文献中，在两汉之时逐渐带有准政区性质，进而发展成为正式政区。“州”初为高层政区，数量较少，而后愈置愈多，等级却愈来愈低，至元明清，终分布于府级政区与县级政区之中。清朝乾隆时期，州主要分为直隶州（府级政区）和散州（县级政区）两种类型。直隶州虽为府级政区，但其设置数量、辖县数量均少于府。顺治初年沿袭明代，直隶州共34个，雍正年间新设70个，乾隆增设16个，其间屡有调整。至宣统三年（1911年），全国共有78个（不含1895年时被割让的台湾所属台东直隶州），除黑龙江、奉天外，其他省份均有设置，较多的省份有山西（10）、四川（9）、直隶（7）、广东（7）、甘肃（6）。同样沿袭明代，清代有领县的属州190个（与直隶州、散州不同的是，属州属于府，其下领县）。经过雍正、乾隆年间一系列改革，属州消失，部分转为不领县的县级政区——散州，乾隆六十年（1795年）为148个，至宣统三年为146个，除福建省外，其他省份均有，尤以云南、广西、贵州等边远省份为多。

关于各州政区分等的具体情形，清朝保留下来的系统性资料较多，无论是《缙绅录》，还是《乾隆府厅州县图志》《清史稿·地理志》等地理志书，均有记录，不过或存在个别疏失或年代较早，不足以反映清中后期的变化。本文主要利用邹逸麟教授主持的国家新修《清史·地理志》（待刊）中所考订的宣统三年全国78个直隶州、144个散州的分等信息，并将其整理为纵向数据（Longitudinal Data）。知州的信息主要借助新建成的《缙绅录》数据库，统计节点为2020年10月，主要截取1833-1912年时段，原因是数据较为连续与完整。该时段《缙绅录》数据库总记录数超过300万，拣选出知州记录数42001条，排除少量旗人知州后，共有记录数37320条，其中直隶州知州记录数12112条、散州知州记录25208条，涉及直隶州知州1207人、散州知州2270人。本文重点对这37320条知州数据进行量化分析，但也会与《缙绅录》数据库全部300余万数据进行匹配追踪，以了解知州仕途的发展，进而探讨其选任与晋升。

特别需要说明的是，《缙绅录》数据库记载的主要是实授官员，对于署任的记录存在缺失，故本文的分析主要针对实授知州。

## 2 清代直隶州、散州等第缺分的空间分布

雍正九年（1731年），清朝创设“冲繁疲难”制度：地当孔道为“冲”，政务纷纭为“繁”，赋多逋欠为“疲”，民刁俗悍、命盗案多为“难”，即将交通、政务、赋税和治安四要素综合考虑，来确定州县等第。此后制度迭有变化，直到乾隆八年（1743年），最终确定了“冲繁疲难”与最要缺、要缺、中缺、简缺的对应关系。简单地说，其划分原则是根据某一政区占有“冲繁疲难”四字的多少来决定官缺的缺分：占有四字为最要缺，三字为要缺，二字为中缺，一字或无字为简缺。但这是理想模型，实践中存在一些特例。其后再根据缺分来确定官员的选任方式，以合理划分皇帝、督抚和吏部在选官任官中的权力。一般情况下，最要缺、要缺为由皇帝任命的请旨缺或由各省督抚负责题补的题调缺，具体到州一级，主要是题补缺；中缺、简缺为部选缺，由吏部负责选任。

以上为清代政区分等制度之大略。不同层级的政区，其分等制度差异不小。以下拟先对直隶州、散州1911年份占有“冲繁疲难”的情况做出梳理，以见清朝统治者划分州等级的依据及其背后所涉及的对各州地理位置、政务状况、赋税征收及治理难度的考量。

占有“冲”字的直隶州共有42个，占全部直隶州的53.8%，其分布与清代驿路走向较为一致，如沿着京师向西再向南至晋西南的主驿路，直隶赵州与山西平定州、沁州三个直隶州均占“冲”字；又如出西安府一路向西由甘肃入新疆的主驿路，甘肃的泾州、肃州、安西州三直隶州均占“冲”字，还有四川绵州、邛州、资州三个直隶州均占有“冲”字，围绕着由成都府向东北、西南、东南的驿路。散州“冲”字有61个，占全部散州的42.4%，比例小于府（67.8%）、直隶州。散州含“冲”字较多的省

份主要为直隶、云南，属直隶者主要分布在京师周围，如通州、蓟州、昌平州、霸州、涿州，均在京师通往全国各地的驿路上；云南含“冲”字散州主要位于从贵州通往云南府，以及云南府向西南、西北的驿路上，如曲靖府沾益州、马龙州、寻甸州均在云贵之间的交通要道上。直隶州、散州“冲”字的择定主要与是否位于全国性的交通要道有关，与府和县的情况是一致的。

直隶州中占有“繁”字者69个，占比达88.5%；占有“难”字者51个，占比65.4%。“繁难”二字在直隶州的等第中使用较多，可以间接反映出清朝统治者对绝大多数直隶州的评价是政务繁忙且治理不易。从直隶州的发展来看，雍正年间直隶州新置达到高峰期，有70个之多，被称作“直隶州改革”。这一变革始于山西巡抚诺岷的建议，时因山西钱粮亏空严重，太原、平阳二府辖县众多，诺岷建议分设直隶州以缩小府的辖县数量，并加强钱粮稽查。此后直隶、河南、山东等省群起效仿，在奏请设置直隶州时，多以地方辽阔、政务繁杂为由，故而直隶州多带“繁难”二字就不奇怪了。整体来看，全国“繁”字多的直隶州主要集中在山西中部以及晋陕豫三省交界处；占“难”字的直隶州中44个均位于省界附近，如湖南、广东交界处的彬州、桂阳州、连州三直隶州处于苗疆，其中的连州“系繁难之缺，民瑶杂处，风俗刁悍，且与湖南、广西接壤，一切稽查弹压均关紧要”，治理不易。以上足可见省界附近成为高等级直隶州的集中之地，也客观反映了清朝地方治理的重点所在。散州中占“繁”字有76个，占比52.8%，主要分布在奉天、直隶、四川和云南；占“难”字的散州有90个，占比62.5%，分布在奉天、直隶、山东、甘肃、四川、广西、云南等省，北方以奉天、直隶为多，与龙兴之地以及京畿地区政务纷纭相关；南方集中在云南、四川等地，族群杂处，治理匪易。直隶州、散州等第的差别主要体现在“繁”字上，散州低于直隶州近36个百分点，说明对于清朝统治者而言，直隶州的治理难度要高于散州。

“疲”字在等第中出现较少，“‘疲’字一定程度上可以作为长时段各省钱粮征收难度的替代指标”。直隶州中占“疲”字有21个，占比26.9%，集中在直隶、甘肃、安徽；散州中占“疲”字37个，占比25.7%，集中在奉天、直隶、甘肃、云南。

### 3 州的等第与缺分的对应关系

清朝缺分等第制度经过雍正、乾隆两朝的频繁调整，最终确定了占“冲繁疲难”四字者为最要缺，三字为要缺，两字为中缺，一字或无字为简缺的对应关系，并就此大体稳定下来。但制度规定是一回事，行政实践却是另一回事，出现了一些特例。就府与县而言，府的特例情况较多，县的特例情况较少。州的情况因含直隶州和散州两个层级，故而与府、县均有一定差异。（见表1）

表 1

全国直隶州、散州等第与缺分对应关系(1911 年)

单位:个

等第	直隶州					散州				
	缺分					缺分				
	最要	要	中	简	总计	最要	要	中	简	总计
冲繁疲难	4	0	0	0	4	5	<u>1</u>	0	0	6
冲繁疲	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0
冲疲难	0	1	0	0	1	0	2	0	0	2
冲繁难	0	20	0	0	20	0	16	0	0	16
繁疲难	0	10	0	0	10	<u>2</u>	16	0	0	18
冲繁	0	<u>1</u>	13	0	14	0	<u>6</u>	9	0	15
冲疲	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
冲难	0	0	1	0	1	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>9</u>	<u>1</u>	13
繁疲	0	<u>1</u>	1	0	2	0	0	1	0	1
繁难	<u>1</u>	<u>5</u>	8	0	14	0	<u>3</u>	10	0	13
疲难	0	0	1	0	1	0	0	7	0	7
冲	0	0	0	0	0	0	<u>1</u>	0	7	8
繁	0	<u>1</u>	0	2	3	0	0	0	7	7
疲	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2
难	0	0	0	0	0	0	<u>1</u>	<u>2</u>	12	15
无字	<u>1</u>	0	<u>1</u>	2	5	0	<u>8</u>	0	12	20
总计	7	41	25	5	78	9	55	39	41	144

注: 不符合标准对应关系的缺分等第以斜体并下划线表示。

就等第情况而言, 直隶州中, 占“冲繁疲难”四字的有4例, 占比仅5.1%, 远低于府中占四字的比例(15.2%)。三字组合共33例, 占比高达42.3%, 其中“冲繁难”有20例, “繁疲难”有10例, 说明政务繁忙、治理不易与地处交通要道、钱粮征收困难关系密切。二字组合有32例, 占比为41%, 高于府中占二字的比例(21.8%)。占一字的仅4例、占比5.1%, 无字5例、占比6.4%, 比例均较低。就缺分情况而言, 直隶州要缺、中缺的比例为52.6%、32.1%, 最要缺、简缺比例很低, 即两头轻, 中间重, 可见就治理难度和朝廷重视程度而言, 直隶州恰恰处于适中的地位, 既无全国最难治理的区域, 又并非一般初任之员所能胜任。

直隶州中不符合标准对应关系的特例一共12处, 占比15.4%, 与制度设计吻合度较高。在12处特例中, 最要缺中1例二字, 2例无字; 要缺中7例二字, 1例一字; 中缺中1例无字。以下试逐一分析其原因。

第一, 1例二字最要缺为湖南靖州直隶州(“繁难”), 2例无字最要缺为云南元江、镇雄二直隶州, 此三缺皆为苗疆缺。苗疆缺、烟瘴缺、沿河缺、边缺的缺分等第设置较为特殊, 以往学界进行了诸多研究, 即清朝在确定缺分时给予其特殊优待, 使其在不满足等第所需字数时依然可以擢升至最要、要缺。

第二, 7例二字要缺为广东崖州直隶州(“冲繁”)、阳江直隶州(“繁难”)、广西归顺直隶州(“繁难”)、江苏海州直隶州(“繁难”)和通州直隶州(“繁难”), 直隶冀州直隶州(“繁疲”)、易州直隶州(“繁难”); 1例一字要缺为直隶深州直隶州(“繁”)。其中崖州、归顺州皆为烟瘴缺, 阳江州、海州、通州为海疆缺, 亦属缺分中的特殊设置。冀州、易州之所以能够擢升要缺, 与河务有关: 冀州“政务纷纭, 赋多逋欠, 管辖五县, 一切命盗案件皆由审转, 兼管滹沱、滏阳

等河下游，尤须防护，得宜定为繁痲难三项要缺”；易州“管辖五县，政务繁多，兼居滹沱下游，界连东省，地方紧要”。严格来说，两者亦属特殊缺分。深州一缺为专“繁”要缺，目前尚未查到直接档案记载，笔者推测可能亦与滹沱河、子牙河等河务有关。

第三，1例无字中缺为四川茂州直隶州。茂州于雍正五年（1727年）升为直隶州，初时为“冲繁难”兼三要缺。道光十四年（1834年），因四川方面奏请将原属吏部选任的雷波通判改为由督抚选补，依据乾隆四十三年（1778年）所定州县更改缺分规则，必须繁简互换，故以“夷民向化日久，极为安静，政务亦稍简”为由将茂州改为无字中缺，归部铨选。

散州中“冲繁痲难”占四字者6例，占比仅4.2%，与直隶州占四字的比例较为接近。占三字者36例，占比25%，其中“繁痲难”20例、“冲繁难”16例，而不见“冲繁痲”的组合。占二字者50例，占比34.7%，占一字者32例，占比22.2%，无字20例，占比13.9%。

散州中不符合对应关系的特例有28处，占比19.4%，与直隶州情况较为接近。最要缺中2例三字，2例二字；要缺中1例四字，10例三字，2例二字，8例无字；中缺2例一字；简缺1例二字。其原因与直隶州大体类似，但也有自身的特殊之处，分析如下。

第一，为烟瘴缺、苗疆缺、沿河缺、边缺。如广西西隆州（“冲难”，最要）、宁明州（“冲难”，最要）、奉议州（“冲”，要）、河池州（“难”，中）、永康州（“难”，中）、云南云州（无字，要）、永康州（无字，要），及广东儋州（无字，要）等为烟瘴缺。贵州定番州（“难”，要）、贞丰州（无字，要）、独山州（无字，要）、威宁州（无字，要）为苗疆缺。直隶蓟州（“冲繁”，要）、景州（“冲繁”，要）、江苏高邮州（“冲繁”，要）、邳州（“冲难”，要）为沿河缺。四川登科府德化州、白玉州原为德尔格忒宣慰司地，光绪三十四年（1908年）改土归流，宣统三年设登科府时置二州并定为边疆要缺。

第二，因在省界附近的升格。如奉天义州（“繁痲难”，最要）、辽源州（“繁难”，要缺）、安徽寿州（“繁痲难”，最要）、河南邓州（“繁难”，要缺）等。奉天义州知州专用满员，“地近蒙古，政务殷繁，缉捕巡防均关紧要”；安徽寿州“与豫省接壤，讼狱滋繁，兼有回民杂处，风俗刁悍”，素来治理困难；河南邓州系紧要之地，“与湖北光化、襄阳等处接壤，民风犷悍，狱讼繁多，且为私梟出没之区”，尤其光绪年间，洋人游历传教较多，临近的泌阳又曾发生教案，治理艰难。

第三，位于铁路沿线，这属于晚清出现的新情况。云南阿迷州、宁州本为无字简缺，路南州为“痲”字简缺，光绪三十一年（1905年）云贵总督奏请将此阿迷州、宁州、路南、弥勒、宜良、呈贡、河阳、江川八州县全部改为“冲繁”要缺，因滇越铁路开办以来，这些州县“或则路轨所经，或则毗连路线，工役荟萃，良莠混淆，而各处匪徒皆视洋员聚集之处即为银钱屯聚之处，垂涎窥伺，查察难周”，而“勘路保工，辑奸捕匪，以及开车以后事务纷难，交涉繁难”，以上州县随皆改为要缺。

第四，有两例为降格。奉天岫岩州占“冲繁痲难”四字，本应为最要缺，却被定为要缺。该州前身为岫岩理事通判，定为“冲繁”要缺，“岫岩城环山滨海，五方错处”“东北接壤高丽”，且各省商贩往来络绎不绝，“究查缉私，皆关紧要”，初时“人稀事简，治理较易”，其后人口增加且词讼较多，遂于道光六年（1826年）依照江南太仓等州县沿海要缺之例，将岫岩理事通判改为岫岩凤凰城边关海防同知，定为“冲繁痲难”要缺。另一例为云南沾益州，初为“冲难”中缺，因系黔蜀两路总汇，差务殷繁，于乾隆三十三年（1768年）改为“冲繁难”要缺。嘉庆十六年（1811年）云贵总督奏请将建水县改为要缺，作为繁简互换条件，沾益州被降为“冲难”二字简缺。

不同类型的政区，等第的情况有较大差异。由图1可知，就府级政区而言，在四字、三字的占比上，直隶州明显低于府，这说明直隶州与府虽同为府级政区，但就等第四项指标综合衡量，其重要性要低于府，故如治理难度增加，直隶州会以升为府来处置，而一旦府的治理难度降低，则有可能降为直隶州。但一字和无字的比例，府较直隶州为高，这与边疆地区较多设府而较少设置直隶州有关。就县级政区而言，散州较县具有等级上的优势，三字、二字的占比均高出一筹。

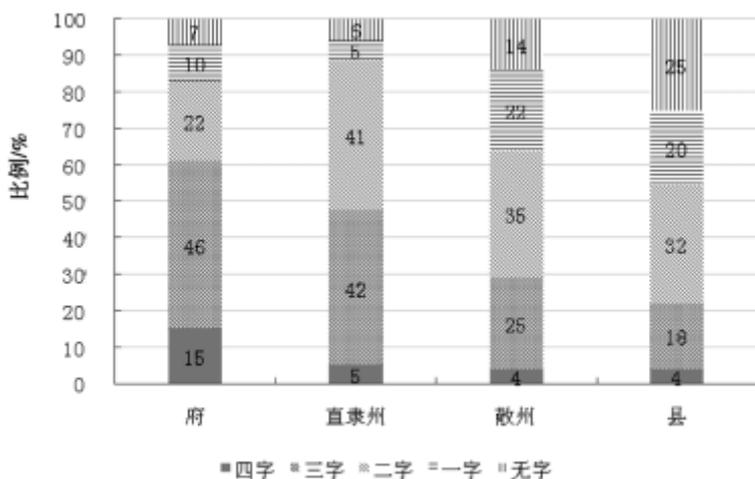


图1 府、直隶州、散州、县“冲繁疲难”等第组合对比(1911年)

注：图中府的数据来源于胡恒、陈必佳、康文林《清代知府选任的空间与量化分析——以政区分等、〈缙绅录〉数据库为中心》一文，县的数据来源于胡恒《清代县级政区分等制度再探》（未刊稿）。

以上是1911年直隶州、散州等第分布及与缺分的对应关系。如忽略等第的字数，而纯以对官缺选任更加重要的缺分来看，直隶州最要缺7个、要缺41个、中缺25个、简缺5个。其中，最要缺、要缺都分布在省界附近，如位于湖南与邻省（湖北、广东、贵州）交界处的澧州、彬州、桂阳州、靖州四直隶州皆为要缺；河南与安徽交界的光州直隶州、六安直隶州，四川与云南交界的镇雄直隶州、永宁直隶州均为要缺。还有一些位于沿海，如山东胶州直隶州，江苏海州直隶州、通州直隶州、太仓直隶州，及广东钦州直隶州等。散州最要缺9个、要缺55个、中缺39个、简缺41个，其中最要缺、要缺也分布在省界附近，如贵州与广西交界处的独山州、定番州、贞丰州等，而海岸线附近分布较少。

从省际分布来看（见图2），江苏、江西、浙江、黑龙江、安徽、新疆六省散州最要缺、要缺的占该有缺分总额比为100%，直隶、奉天在60%以上，在诸省中占比较高。其中，黑龙江、奉天、新疆皆为清末新设之省，目的为加强边疆治理，所设缺分多为最要缺和要缺，以便督抚调补人才。

#### 4 知州的选任与空间配置

清朝根据政区治理的难易程度设计了政区分等制度，然而，“冲繁疲难”四字虽大体决定了最要缺、要缺、中缺和简缺的划分，但归根到底不是直接决定官员铨选序列的终极指标。清朝在政区等第缺分的基础上，另外配有一套官员铨选的序列，这就是请旨缺、题调缺和部选缺。知州主要属于题调缺和部选缺，极少量为拣选缺（1例散州知州）。题调缺一般为“冲繁疲难”四字、三字相兼者，由督抚于现任属员内拣选题调；部选缺一般为二字、一字以及无字者，由吏部月选决定。题调缺主要分为题缺、调缺，若题缺缺出，由该省督抚以应升及候补之员题补；调缺缺出，由督抚于省内同品级官员内调补。

笔者根据光绪《大清会典》、宣统三年冬季《职官录》以及晚清选官任官奏折，对清末直隶州知州、散州知州的选任方式予以一一确定。据此统计，1911年直隶州知州题调缺共有64个，占比82.1%，即在绝大多数直隶州，知州的任免上各省督抚权力较大。同是统县政区的府，1911年全国211个府中有

55个题调缺，占比仅25%，远低于直隶州。除安徽省外，其他省份直隶州知州中的题调缺占比均达50%以上，其中10个省份达到100%（见图3）。

直隶州知州在外题补之缺，原定只能从本省知州内调补，如无可调之员，可从知县中挑选贤能之人升用。乾隆四十五年（1780年）规定，直隶州知州令各省督抚，于本省知州知县内，“择其才守素着，明敏练达者”保题升用；若没有合适可升之员，即于现任同知内，挑选曾任州县正印之人调补；若一时无可调之员，可以于现任通判内，以曾经任知县者升用。不是知县出身的人员，不准保题升用，这充分说明朝廷对直隶州知州这一层级官缺的重视，必须要有主政一方的经验，也为知县晋升知州打开了方便之门。

部选缺知州的选任由吏部掌握，与题调缺相比，部选缺所在的州大体治理较易。最初知州全部由督抚题补，不设部选缺，文献上尝言“向不归部选”，极其特殊，与府、县均有不同，可能与直隶州初创清廷比较重视有关。直至乾隆十三年（1748年）大规模调整缺分体系，始有16个直隶州知州归入部选。其后直隶州知州部选缺由六部京察一等满汉主事保举，嘉庆十九年（1814年）扩大至六部、理藩院、步军统领衙门满汉主事内曾于京察一等保送者，如无一等，准从二等及历俸三年以上“才具优长”之员。至1911年，直隶州知州部选缺仅设14个。

散州知州根据选任方式，可以分为题调缺、部选缺与拣补缺。题调缺有65个，占比45.1%，远低于直隶州，但依然超过了府；就数量而言，直隶、云南、四川、奉天、贵州稍多，南北分布较为均匀。如从比例而言，题调缺在散州中占比较低的有云南、广东、广西、陕西等，均在26.7%以内。云南省26个散州中仅5例题调缺，其中云州初为占“难”字简缺，归部铨选，但该州“西南与缅甸接壤，兼与卡瓦相连，近经缅地改土归流，卡瓦输诚纳课”，为“汉夷出入门户，盘诘稽查具关紧要，必须熟悉风土，谙练夷情之员方克升任”，而吏部铨选之人一时未能熟悉情形，乾隆十二年（1747年）就曾出现云贵总督张允随请求以试用同知借署云州知州的情况，且皇帝予以准行。至乾隆三十年（1765年），经云贵总督刘藻奏请，准许云州知州按照粤西烟瘴例，“三年俸满，掣回内地候升，遗缺另行拣调”。此时云州知州一缺已不再是部选缺，乾隆三十三年秋《爵秩全本》记载云州为“难，要缺”。而永康州为极边烟瘴要缺，遂定为题调缺。阿迷、宁州、路南三州因滇越铁路开办于光绪末改为要缺，由督抚题调，见前述。

广西15个散州中，仅4例题调缺，其他均为部选缺（见图4）。这些题调缺有一个共同点，即皆位于交通要冲，如桂林府全州，该州“界连湖南省，为广西入境首站，水陆冲衢，民瑶杂处”，道光二十七年（1847年）湖南新宁县与广西全州交界之黄坡岗地方，有瑶人雷再浩纠党结会，爆发起义，持续三月。此后太平天国起义爆发，太平军攻占全州，由此水陆两路进入湖南，可见全州实属紧要之地。泗城府西隆州为烟瘴苗疆要缺，“该州地处极边，路当云贵孔道，水土恶劣，民情强悍”。宁明州则“州界接越南，地当孔道，土民杂处，习俗悍顽，水土最为恶劣”。奉议州于光绪元年（1875年）从奉议州判升为苗疆简缺知州，其后改为专“冲”要缺，因其地处边徼，且处理改土归流之事，事关紧要。

广东省题调缺仅儋州一例，“僻处海滨，民黎杂处，抚绥非易”，需挑选精明强干能耐烟瘴之人，陕西省题调缺也仅宁羌州一例，该州“界接川省，地当栈道首冲，为陕省西南门户”，地广山深，素称难治。故此二州知州的选任需交由督抚。

从各省看，安徽、江苏、江西、浙江等省的直隶州中，题调缺占比高达100%。以安徽为例，凤阳府宿州最初为“冲繁疲难”四项最要缺，“界连豫省，接壤江淮，为安徽省入境首站”，又与江苏徐州府毗连，且每年伏秋开放天然闸壩宣洩黄河水，有河防事宜，差务繁多，民俗强悍。而颍州府亳州为

“水路交冲、商贾会集、五方错杂”之地，界连河南，为“冲繁难”三项要缺，必须在外拣选精明干练之员。凤阳府寿州本为“繁疲难”要缺，道光二十六年（1846年）因治理日难，安徽巡抚请求改为兼三项最要缺。庐州府无为州原为“冲繁”中缺，归部铨选，但因滨临大江，“每岁修防最为紧要”，又为焦湖要隘，往来船只繁多，尤易藏奸私梟，此地“实非部选人员所能胜任”，应改为繁疲难，由外选补。

散州部选缺有78个，占比54.2%，稍高于题调缺，主要分布在云南、广西、四川、贵州等边远省份。云南、广西、贵州苗疆、烟瘴之缺较多，因其水土恶劣，苗民杂处，治理较为困难，其知州的选任理应交给熟悉地方情形的督抚，但从统计结果来看，边远地区的散州反而多掌握在吏部手中，这可能与官缺结构有关。云南、广西、四川、贵州等省由于苗疆缺较多，府一级行政区中题调缺比例非常高。由于题调缺需从现任官员中调选，如一省之内题调缺数量过多，则将面临无人可调的风险，所谓“在外选调之缺过多，恐一时不得其人，又恐从中迁就，亦于吏治无益”。且部选与题调缺终须保持一定合理比例，以在吏部与督抚之间达至适度的权力平衡，在边疆省份府一级必须重点保证题调缺的情况下，在散州一级多设部选缺以作平衡，便成为一种很自然的选择。

至清末，部选缺中出现了“留授”这一新变化，外官按照出缺原因的不同，决定是否留授。

如系选缺，“遇告病、病故、休致所遗，应先尽候补班前酌补一人，次将候补正班酌补一人；升调所遗，亦先尽候补班前酌补一人，次将候补正班酌补一人；终养、回避、撤回、改教、降补、丁忧、参革等项所遗，应于候补班前与候补正班酌量补用”，也就是说选缺因告病、病故、休致、终养等原因出缺，均可以留授，由督抚扣留拣员补授。又光绪十年（1884年）部议章程规定，各省选缺知州无论何项缺出，统令该省扣留，留补二次，部铨选一次，以三缺为一周。如光绪三十一年（1905年）二月直隶宣化府延庆州知州丁忧缺出，查之前直隶安州知州缺出，已送部铨选，而现在延庆州一缺为第一留补之缺，以候补知州周文藻补授。晚清留授的出现，使得部选缺中一部分选任权力转于督抚，像云南、广西、贵州散州选缺较多之省，留授的出现有利于督抚于候补官员中挑选合适之人担任。从光绪三十四年（1908年）开始，外官停止部选，均改为督抚留授。

散州仅有奉天复州特殊，为拣补缺，“州县缺，有奉天复州、盖平县、开原县、铁岭县、康平县、农安县，皆为拣补缺，由部将投供拣人员奏派拣选，引见补授”。

知州题调缺、部选缺与最要缺、要缺、中缺或简缺是什么关系？以往的研究对此并未有清晰认知，只是笼统地将最要缺或要缺视作题调缺，中缺或简缺作为部选缺。大体言之是可以的，但存在特殊情况（见表3）。直隶州知州中有16例中缺，看似应归部选，实际却由督抚题调，分别是山西平定州、忻州、保德州、解州、绛州，四川资州、酉阳州、眉州、邛州，河南许州、陕州、汝州，新疆库车州、和阗州以及陕西绥德州、福建永春州。之所以这16例虽为中缺但仍归督抚题调，笔者认为主要与直隶州在乾隆十二年（1747年）以前，无论官缺如何，皆归督抚题调、不归部选的惯例有关。这16例中，仅新疆和阗、库车为光绪年间新置，剩余14例皆在乾隆十二年调整直隶州缺分之前已经存在。乾隆十二年底至十三年（1748年）初各省核查并大规模更改政区缺分等第时，直隶州中才勉强将部分缺分由题调改为部选，如山西巡抚准泰请将沁州、辽州、吉州、隰州四直隶州由外补改为部选，但剩余平定州、忻州、保德州、解州、绛州五直隶州只是增加了等第的项数，但仍为中缺题调。

## 5 《缙绅录》所见知州的来源与升转

以往对清代地方官群体选任与升转的研究，主要是针对某一地区官员的静态分析，虽资料精确性可以保证，但很难动态地追踪官员的去向，且某一地区是否具有足够的代表性，在缺少更大范围官员数量计量统计的情况下，是个很难回答的问题。在资料的运用上，地方志往往为其核心来源，但受制于版本、体例以及保存状况，难以形成系统、连续且便于直接统计的数据。《缙绅录》量化数据库较好地

弥补了上述缺陷，不仅有政区缺分等第以及官员选任方式的记录，还有官员的籍贯、出身、选调方式、任职时间等丰富信息。1833年--1912年的《缙绅录》保存情况较好，每年至少有一本，构成连续、动态的官员数据集如前述。排除旗人知州（旗人数量不多，且实际记录情况复杂，以下不再处理）。排除重复记录共包括直隶州知州1207人、散州知州2270人。

清初直隶州知州、散州知州皆为从五品，乾隆十六年（1751年），在给事中朱若东建议下，直隶州知州升转不必与散州知州较俸，而与同知一同较俸升用，晋升途径被提高了。乾隆三十二年（1767年），安徽布政使富尼汉奏称直隶州知州一官为从五品，然“体制与知府相等，而本任并有专辖地方刑钱各务，较知府为繁”，即与府属知州品级虽然相同，但体制不同，“名虽调补，实与升用无异”，请求将直隶州知州照同知之例改为正五品。从此，直隶州知州与散州知州有了品级上的区分。根据光绪《吏部铨选则例·汉官品级考》记载，直隶州知州由六部满汉堂司主事、理藩院主事、步军统领衙门主事、知州、京县知县、外府通判、外县知县升任，主要分为京官与地方官两个系统。京官为各部满汉主事，吏部向来没有知州的候补班；外官则是以散州知州、知县、通判升任。笔者利用《缙绅录》数据库通过Stata来追踪记录中直隶州知州的前一任官职，即其来源情况（详见表3）。这1207名直隶州知州中，有357人来源为空白，这其中包含该名官员上一任即为直隶州知州的情况，又或者因计算时段从1833年开始，之前的任职情况无法得知，故而第一次出现在数据库时便为直隶州知州。从统计结果来看，直隶州知州主要来源于知县，有472人，占比达到了39.1%，来源于散州知州占比12.5%，此外地方官系统还包括通判、同知、州同，而京官主要来自于主事，有79人，占比6.5%。地方晋升远大于京官外派，这主要是由于直隶州知州的缺分结构中，题调缺比重高，这就为地方晋升提供了较为通畅的渠道。直隶州知州的选任与知府形成了鲜明对比，知府来源于京官系统比例约61.9%，地方系统约35.8%，即京官外放大于地方晋升，由此带来了府级治理“上下不通”之弊。对知县来说，知州成为重要的升迁去处。

散州知州主要由外府通判、外县知县、布政司经历、布政司理问、盐运司运判、直隶州州同、州同升任。2272人中1113人来源为空白。从统计来看（见表4），散州知州的来源主要为地方官，以知县、州同、通判、经历、同知最多，其中知县比例最高，占比达25.3%；来源于京官内阁中书、员外郎的比例分别为1.9%、0.6%。

注：“其他”一项中，70人因官职名称在数据库记载为“带某某衔”的知州，计算时无法辨别究竟为直隶州还是散州，故将其排除；剩余38人包括来源于知府、典史、巡检等地方官，又包括来自内阁中书、员外郎等京官，涉及人数较少，不再分别列出。（表4同此处理）

以上是对直隶州知州、散州知州上一任职务的追踪。在担任完知州后，这些人仕途发展前景如何？根据《吏部铨选则例·汉官品级考》可知，直隶州知州可以晋升六部员外郎、各省知府、监运司运同，散州知州可以晋升六部员外郎、顺天府治中、奉天府治中、盐运司运同、府同知、直隶州知州。笔者接下来追踪了这些人任知州之后下一任的任职情况，其中官职未发生变化的有781人，既包括继续在该地担任直隶州知州的官员，也包括平调至其他直隶州继续任知州者，但最终均以直隶州知州身份消失于《缙绅录》数据库中；136人升任知府，占比11.2%；1.5%的人升任道员，0.8%的官员成为府同知，升为京师各部员外郎的官员仅有0.2%，可见直隶州知州主要留在地方继续任职迁转。散州知州中1528人官职未发生变化，153人升为府同知，占比6.7%，151人升为直隶州知州，占比6.7%，44人升为知

府，占比1.9%，升为员外郎仅占0.3%。总之，直隶州、散州知州的升转主要以外官为主，直接回京任官的比例极小。

缺分是否对知州仕途的最终发展具有较大的影响？从对知府和知县的分析来看，缺分差异直接显现在晋升前景和去向上。至于知州，根据《缙绅录》数据库计算其升迁率，分为直隶州、散州知州两类（分别见表5、表6）。从表5可知，直隶州中最要、要缺升为省级官员、道员、知府的几率较大，缺分对官员仕途的影响较为明显。如将省级官员、道员、知府、运同及京官均视作升迁，可以看出从最要缺到简缺，升迁比例依次为26.1%、17.7%、12.7%、13.2%。对于散州知州而言，将升职为省级官员、道员、知府、直隶州知州、府同知、治中、京官的比例相加，从最要缺到简缺，依次为21.1%、18.7%、16.6%、14%，可见缺分对知州升迁具有一定的影响。

注：表中的“仕途终点”，根据《缙绅录》数据库中每个官员所能追踪到的最后一条文官任职记录进行统计，表5同此。如官员在清末最后一段时间才担任知州，统计结果可能受政权终结的影响，并未追踪到其仕途如在政权延续情况下终结于何官职。其中76.8%的直隶州知州仕途终点仍为直隶州知州，共计927人；77.2%散州知州仕途终点仍为散州知州（据表6统计结果），这些人中既包括在统计时间内始终只担任一个知州职务者，也包括平调多次仍为直隶州知州者。

注：有1个散州为清末所设，无缺分，故表中散州缺分数量之和为2269。

## 6 结语

直隶州、散州分属统县政区与县级政区，但就缺分等第、选任程序而言，还是分别与其同一层级的府与县相比，都存在较大差异。直隶州于雍正年间增置，主要目的在于增加省与县之间统县政区的数量，以缓解当时府辖县过多的弊端，从而能够在省、府级政区与县级政区之间达至较好的结构平衡，辖境适中的特点使其成为府与县之间极佳的中转。同时为了保证直隶州的治理，将知州全部设为题调缺，后虽因缺分体系的变革而调整部分题调缺为部选缺，但总体而言，直隶州的题调缺比例非常之高，从而决定了知州多为督抚调补的制度安排。在知府中仅有三成来自地方升迁而以京官外放为主的情况下，直隶州成为地方官员晋升的重要去处，对知县等基层官员而言是极其重要的激励方式。就《缙绅录》数据库所收入记录而言，直隶州知州来源于知县的比例高达39.1%。至于散州，其题调缺比例虽低于直隶州，但仍高于府，这使得知县升为散州知州同样成为一条重要的晋升渠道。在研究县级官员晋升乃至整个地方官员流动体系中，“知州”理应引起学界更多重视。

编辑：张晨文

版式：贺谭涛